Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2062 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling – Een luchtvaartstrategie voor Europa
Fiche: Verordening voor Europese Luchtvaartveiligheid en het Europees Agentschap voor de luchtvaartveiligheid (EASA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2063)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2062
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Mededeling – Een luchtvaartstrategie voor Europa

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's – Een luchtvaartstrategie voor Europa
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 december 2015
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2015) 598
d) *EUR-lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2015:598:FIN
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2015) 261
f) *Behandelingstraject Raad*
Niet voorzien.
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

De Commissie ziet de luchtvaart als een krachtige motor van economische groei, werkgelegenheid, handel en mobiliteit voor de Europese Unie. Met de luchtvaartstrategie beoogt de Commissie er voor te zorgen dat de Europese luchtvaartsector concurrerend blijft en mee kan profiteren van een snel veranderende wereldeconomie. De Commissie wil daarnaast een duurzame groei van de luchtvaart, met hoge normen op het gebied van veiligheid en beveiliging. Het doel van de strategie is om het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de EU-luchtvaart te versterken.

De Commissie heeft drie kernprioriteiten vastgesteld:
- De kansen op groeimarkten benutten, door de dienstverlening, de markttoegang en de investeringsmogelijkheden in derde landen te verbeteren en tegelijk een gelijk speelveld te garanderen;
- Hindernissen voor groei uit de weg ruimen, zowel in de lucht als op de grond, door te zorgen voor minder capaciteitstekorten en meer efficiëntie en connectiviteit;
- De hoge EU-normen inzake veiligheid en beveiliging behouden, door een verschuiving naar een op risico's en prestaties gebaseerde aanpak;

In dit kader is er ook behoefte aan acties van de EU op de volgende gebieden:
- Het versterken van de sociale agenda en het scheppen van banen van hoge kwaliteit in de luchtvaart;
- Het versterken van de passagiersrechten;
- Een nieuw tijdperk binnenstappen dankzij innovatie en digitale technologieën
- Bijdragen tot een robuuste energie-unie en een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering.

2.1 Groeien door betere dienstverlening en toegang tot groeimarkten

De Commissie bepleit een ambitieus extern luchtvaartbeleid gericht op het verbeteren van de markttoegang voor luchtvaartmaatschappijen, exportkansen voor de industrie en het waarborgen van eerlijke en transparante marktvoorwaarden. De Commissie beveelt de Raad in de mededeling aan onderhandelingsmandaten vast te stellen voor EU-onderhandelingen over luchtvaartverdragen met de volgende landen

en regio's: de 6 Golfstaten (Verenigde Arabische Emiraten, Qatar, Bahrein, Koeweit, Saoedi-Arabië en Oman), Turkije, ASEAN, Armenië, Mexico en China. Specifiek gericht op het ondersteunen van de wereldwijde handel in luchtvaartuigen en aanverwante producten, beveelt de Commissie de Raad aan om autorisatie te verlenen voor het openen van EU-onderhandelingen over luchtvaartveiligheidsakkoorden met China en Japan.

De Commissie stelt voor om interpretatieve richtsnoeren te publiceren met toelichting op hoe zij de regels met betrekking tot eigendom van en zeggenschap over EU-luchtvaartmaatschappijen in Verordening 1008/2008 uitlegt. Volgens de Commissie is er behoefte aan een gemeenschappelijke interpretatie om te zorgen voor rechtszekerheid voor investeerders. Burgerluchtvaartautoriteiten kunnen deze gebruiken om in hun onderzoek bij buitenlandse investeringen in EU-luchtvaartmaatschappijen vast te kunnen stellen of de effectieve controle over deze luchtvaartmaatschappijen in EU-handen blijft.

2.2 Grenzen aan de groei aanpakken, zowel in de lucht als op de grond

De Commissie meldt dat het project voor een gemeenschappelijk Europese luchtruim onvoldoende resultaat oplevert. Zij roept het Europees Parlement en de Raad op om het Single European Sky (SES)2+ pakket spoedig te aanvaarden en de werking van de Functionele Luchtruimblokken, de prestatiesturing en het netwerkmanagement verder te verbeteren. De Commissie hecht ook veel belang aan de invoering van de nieuwe technologieën voortkomend uit het Clean Sky en Single European Sky ATM Research Project (SESAR) programma, waarvoor de Commissie financiële ondersteuning beschikbaar stelt uit het Connecting Europe Facility (CEF) fonds.

2.3 De hoge veiligheids- en beveiligingsnormen van de EU behouden

De Commissie heeft naast de mededeling een herziening van de basisverordening over luchtvaartveiligheid (EASA en Drones) gepubliceerd, mede gebaseerd op de evaluatie van de huidige Verordening 216/2008 inzake luchtvaartveiligheid. Dit voorstel COM (2015) 613 final 2015/0277 (COD) en COM(2015) 613 final ANNEXES 1 to 10 wordt in een apart BNC-fiche beoordeeld (Kamerstuk 22 112, nr. 2063).

De Commissie streeft ernaar beveiligingscontroles minder belastend te maken voor passagiers, met name door nieuwe technologie en een op risico's gebaseerde aanpak. De Commissie wil de kosten ook verminderen door het verder uitrollen van one-stop-security, waarbij de passagiers de beveiligingscontroles doorlopen op het punt van vertrek, maar geen verdere beveiligingscontroles nodig zijn bij het overstappen.

2.4 Het versterken van de sociale agenda en het scheppen van banen van hoge kwaliteit in de luchtvaart

Op sociaal gebied wil de Commissie waar nodig duidelijkheid scheppen omtrent de toepasselijke arbeidswetgeving. Zij roept op tot sociale dialoog en zal zelf middels een evaluatie nagaan of interpretatieve richtsnoeren of wijzigingen van de regelgeving voor de luchtvaart noodzakelijk zijn, op basis van objectieve criteria.

2.5 De passagiersrechten beschermen

De Commissie dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan om de voorgestelde herziening Passagiersrechten snel goed te keuren. Ook zal zij toezien op strikte toepassing van de huidige regels inzake de

rechten van vliegtuigpassagiers inclusief Hofuitspraken zolang de herziening niet van kracht is. Om burgers en luchtvaartmaatschappijen te helpen bij de interpretatie zal de Commissie interpretatieve richtsnoeren van de huidige regels opstellen.

2.6 Een nieuw tijdperk binnenstappen dankzij innovatie en digitale technologieën

De Commissie benadrukt het belang van onderzoek en innovatie in vliegtuigbouw en -motoren, geavanceerde brandstoffen en de vernieuwing van luchtverkeerssystemen en de financiering daarvan vanuit Clean Sky en SESAR, aangevuld met Horizon 2020, de Europese structuur- en investeringsfondsen en het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI). De Commissie wil efficiënte coördinatie tussen deze instrumenten actief blijven stimuleren en zal nagaan hoe het investeringsplan voor Europa de luchtvaartsector kan ondersteunen. De Commissie bevestigt haar voornemen om tot 2020 elk jaar 430 miljoen EUR te investeren in het SESAR. De Commissie bevestigt ook dat de ontwikkeling van strategische infrastructuur en duurzaam vervoer de belangrijkste doelstelling is van het leningenbeleid van de Europese Investeringsbank m.b.t. de transportsector.

2.7 Bijdragen tot een robuuste energie-unie en een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering

De Commissie benadrukt dat de EU via haar lidstaten, die actief zijn in het kader van de International Civil Aviation Organisation (ICAO), naar een wereldwijd marktmechanisme streeft om koolstofneutraal te groeien. Zij acht het noodzakelijk dat Europa tijdens de algemene vergadering van de ICAO in september/oktober 2016 de hand moet reiken naar andere regio's van de wereld om een wereldwijd mechanisme tot stand te brengen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Strategie beantwoordt aan de door Nederland verzochte insteek en de concreet gewenste voorstellen zoals verwoord in de *Inbreng ten behoeve van de EU Luchtvaart Strategie gericht op een concurrerende Europese luchtvaart* (Kamerstuk 31 936, nr. 289). Nederland verwelkomt de aandacht voor het versterken van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaartsector. Nederland deelt ook de analyse over het belang van deze sector en de toegevoegde waarde die zij levert aan economische groei, werkgelegenheid en connectiviteit. Regionale en mondiale connectiviteit is van essentieel belang voor de regionale en sociale samenhang van de Unie, fysieke contacten, toerisme en het bedrijfsleven. Het wereldwijde concurrentievermogen van de Europese netwerkmaatschappijen en hubs is cruciaal voor het behoud en de uitbreiding van regionale en mondiale netwerkverbindingen vanuit Europa.

In de al genoemde inbreng identificeerde Nederland daarbij drie speerpunten: (a) goed functionerende concurrerende interne en mondiale markten; (b) innovatie de ruimte bieden via wetgeving en stimuleren via financiering (c) slimme regelgeving: effectieve regels en verlichting van administratieve lasten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt de aandacht voor het verbeteren van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaart. Nederland deelt de analyse over het belang van deze sector en de toegevoegde waarde die zij levert aan economische groei, werkgelegenheid en connectiviteit. Nederland heeft de European Aviation Summit georganiseerd om aandacht voor dit onderwerp en een politieke reactie op de strategie te krijgen van Europese Unie en Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA) Ministers, Europees Parlement en de luchtvaartsector.

Het is essentieel dat de nieuwe luchtvaartstrategie specifiek de positie van de Europese hubs en luchtvaartmaatschappijen versterkt om genoemde voordelen in de EU te borgen. De strategie moet er ook voor zorgen dat hoge standaarden, met betrekking tot luchtvaartveiligheid en -beveiliging, passagiersrechten, arbeidsomstandigheden en milieu worden behouden en bevorderd. EU regels in al deze gebieden moeten in overeenstemming zijn met de internationale regels, teneinde het mondiale concurrentievermogen van de Europese luchtvaart en de connectiviteit te verbeteren.

Extern EU-beleid

- Voor onderhandelingsmandaten voor EU-brede luchtvaartverdragen ziet Nederland als uitgangspunt dat deze alleen worden verleend wanneer aantoonbaar is dat een dergelijk EU breed luchtvaartverdrag toegevoegde waarde heeft voor de Europese Unie. Verdere opening van de luchtvaartmarkt voor derde landen, zowel bilateraal als op EU-niveau, moet altijd gepaard gaan met het scheppen van eerlijke en gelijke marktvoorwaarden, alsmede convergentie van regelgeving, met name op het gebied van concurrentie. Ook is Nederland voorstander van het opnemen van afspraken met de Commissie over tussentijdse evaluatiemomenten waarbij de resultaten worden bezien en, indien nodig op verzoek van de Raad, de reikwijdte van het mandaat kan worden aangepast. Maatwerk is vereist aangezien landen zoals de Golfstaten, Mexico, Turkije, China enz. elk hun eigen specifieke kenmerken hebben. Derhalve houdt Nederland vast aan het geven van een mandaat op een case-by-case basis. Van de in de mededeling genoemde mandaten zijn die voor de Golf en Turkije de belangrijkste voor de Nederlandse luchtvaartsector. Derhalve hebben deze nationaal gezien de meeste aandacht. Nederland wil in het bijzonder dat deze mandaten duidelijke en afdwingbare afspraken over eerlijke concurrentie bevatten waarbij vooral transparantie van bedrijfsvoering, de procedure en de mogelijke sancties belangrijk zijn.

Intern EU-beleid

- Nederland verwelkomt de door de Commissie aangekondigde interpretatieve richtsnoeren over de toepassing van de regels met betrekking tot eigendom van en zeggenschap over EU-luchtvaartmaatschappijen in Verordening 1008/2008.
- Om ook in de toekomst de toenemende mondiale concurrentie het hoofd te bieden, is het essentieel dat de Europese luchtvaart strak blijft sturen op hoogwaardige dienstverlening, efficiency en kostenbesparingen.
- Nederland ondersteunt de oproep in de Aviation Strategy om capaciteitsbeperkingen op de grond en in de lucht zo veel mogelijk op te lossen. Nederland is daarbij groot voorstander van de invoering van Single European Sky, zoals uiteengezet in het BNC-fiche over de verordening inzake Single European Sky II (Kamerstuk 22 112, nr. 677). Het project levert tot nu toe onvoldoende resultaten op, hoewel de

prestaties op netwerkniveau wel verbeterd zijn. Dit leidt tot hogere kosten en een slechtere concurrentiepositie voor de Europese luchtvaart. Daarnaast leidt dit tot hogere prijzen voor passagiers, hoger brandstofgebruik en meer CO2-uitstoot. Nederland steunt de Commissie in haar opvatting dat er versnelling in het project moet komen.

- Nederland bepleit een integrale Europese visie op de luchtvaartbeveiliging en steunt de voorgestelde insteek gericht op het opzetten van slimme beveiligingsconcepten, op het in lijn brengen van normen voor beveiligingsapparatuur met internationale normen en te streven naar wederzijdse one-stop security. Nederland ziet graag een verdere versterking van de samenwerking met onze naaste en meest vertrouwde partners: gelijkgezinde derde landen en partners in de luchtvaartindustrie.
- In het licht van zorgen over de sociale dimensie in de luchtvaart, moet de toepassing van bestaande EU-arbeidswetgeving en sociale wetgeving in de luchtvaart worden verduidelijkt. Het dient bijvoorbeeld helder te zijn waar personeel verzekerd is, welk arbeidsrecht van toepassing is, en schijnconstructies en andere vormen van misbruik moeten worden tegengegaan. Nederland verwelkomt de door de Commissie aangekondigde acties gericht op verduidelijking, onder meer van het begrip thuisbasis (home base).
- Voor passagiersrechten luchtvaart zijn eenvoudige, eerlijke en effectieve regels van essentieel belang. Nederland steunt de inzichten van de Commissie dat de voorgestelde herziening hiervoor van groot belang is en dat tot die tijd de regels inclusief Hofuitspraken strikt dienen te worden toegepast. We moeten daarbij de evenredigheid van deze rechten zekerstellen en verstoring van het mondiale concurrentievermogen van de Europese luchtvaartmaatschappijen voorkomen.
- Nederland onderschrijft het belang dat de Commissie toekent aan innovatie als katalysator voor de ontwikkeling van de luchtvaart. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse speerpunten (Kamerstuk 31 936, nr. 289). Nederland wil dat Europa innovatie de ruimte biedt via wetgeving, en stimuleert via financiering. Nederland acht het daarbij van belang dat de link tussen de innovatie op het gebied van uitvoering van de luchtvaart (SESAR) wordt gelegd met de maakindustrie (Clean Sky). Naast aandacht voor deze implementatieprogramma's, ziet Nederland graag aandacht voor langere termijn onderzoek als spil voor verdere innovatie in de toekomst.
- Nederland steunt de Commissie met haar oproep voor een mondiale aanpak om de CO_2 emissies te reduceren en op de algemene vergadering van de ICAO in 2016 een akkoord te bereiken over een marktmechanisme. Het is van belang om een lappendeken aan regionale oplossingen met mogelijke marktverstoring en nadelen voor de Europese industrie te voorkomen. Nederland deelt de inschatting dat goed overleg en een handreiking naar andere regio's hierbij essentieel zijn.
- Daarnaast beschouwt Nederland de inzet op andere maatregelen in mondiaal verband als noodzakelijk mede in het licht van de klimaatovereenkomst die onlangs in Parijs tot stand is gekomen. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van een CO_2-standaard, maar ook de verdere ontwikkeling van duurzame brandstoffen binnen Europa zelf is daarvan een onlosmakelijk onderdeel.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten delen de analyse over het belang van deze sector en de toegevoegde waarde die zij levert aan economische groei, werkgelegenheid en connectiviteit. Zij steunen de aandacht voor het verbeteren van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaart.

De lidstaten wensen de mandaten op een case-by-case basis te bekijken. Onder de lidstaten is steun om mandaten te bespreken, maar het beeld over de invulling en prioriteitsvolgorde is niet eensluidend. De lidstaten en het EP hebben interesse getoond om prioriteit te geven aan mandaten met de Golf maar ook Turkije, ASEAN en in mindere mate China en overige mandaten worden genoemd. De wens voor het opnemen van afspraken met de Commissie over tussentijdse evaluatiemomenten van EU-mandaten lijkt breed te worden gedeeld. Een groep lidstaten en het EP verwelkomen de voor dit half jaar aangekondigde herziening van Richtlijn 868/2004 over ongeoorloofde tarieven voor luchtdiensten.

Er is eveneens steun om de dossiers SES2+ en passagiersrechten luchtvaart verder te brengen, ook het belang van SESAR voor innovaties in de luchtvaart wordt breed gedragen. EP en lidstaten onderschrijven de door de EC beschreven mondiale aanpak om de CO_2 emissies te reduceren en op de ICAO Assemblee in 2016 een akkoord te bereiken over een marktmechanisme. Ook de noodzaak om de hand te reiken aan derde landen wordt breed onderschreven

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) *Bevoegdheid*
VWEU). Nederland kan zich vinden in deze grondslag.

b) *Subsidiariteit*
Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling, die met het oog op het versterken van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaartsector, een uiteenlopend aantal luchtvaart onderwerpen betreft. Op Europees niveau kan een belangrijke bijdrage geleverd worden aan het versterken van deze concurrentiekracht. Deze versterking van de concurrentiekracht kan op het niveau van de afzonderlijke lidstaten in mindere mate bereikt worden. In de mededeling wordt het streven naar het bereiken van hoge standaarden voor luchtvaartveiligheid en -beveiliging, passagiersrechten, arbeidsomstandigheden en milieu benadrukt. Ook wordt gewezen op de noodzaak deze in overeenstemming te doen zijn met de internationale regels en zo het mondiale concurrentievermogen van de Europese luchtvaart en de connectiviteit te verbeteren. Dit komt het bereiken van een level playing field ten goede. Deze gepresenteerde insteek beantwoordt aan uitgangspunten van subsidiariteit. Op een aantal terreinen lopen reeds wetgevingsvoorstellen daartoe. De subsidiariteit van de mededeling luistert voor wat betreft het verlenen van mandaten voor het onderhandelen van EU-akkoorden over luchtvervoerovereenkomsten nauw, aangezien op dit terrein sprake kan zijn van bevoegdheden die zowel op het terrein van de lidstaten als de Europese Unie liggen. De daadwerkelijke mandaatverlening zal daarom te zijner tijd per geval een zorgvuldige afweging vergen.

c) *Proportionaliteit*
Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de mededeling en de onderwerpen en de daarbij beschreven onderdelen. Ook de nadruk die de strategie legt op het voortvarend uitvoeren van reeds ingezette stappen ter verbetering van de luchtvaartveiligheid en -beveiliging, passagiersrechten, arbeidsomstandigheden en milieu is proportioneel.
Bij de concrete besluitvorming omtrent mandaten voor het onderhandelen van luchtvaartakkoorden waarnaar in de mededeling wordt verwezen zal zorgvuldig aandacht geschonken worden aan vereisten van proportionaliteit.

d) *Financiële gevolgen*
   Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.
e) *Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*
   Geen.